Lars Holtkamp / Benjamin Garske

Verwaltungsreformen – Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft

Modul 25503:
Grundstrukturen der Verwaltung

Fakultät für
Kultur- und Sozialwissen-schaften

2001971
V1.0
25503-03-S#1

FernUniversität in Hagen

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, verbleiben bei der FernUniversität. Das Werk darf gemäß § 53 UrhG im privaten Rahmen zum Beispiel durch Kopien oder digitale Speicherung vervielfältigt werden.

Vorwort

Nach mehr als zehn Jahren ist es an der Zeit, das Lehrbuch zu aktualisieren. Als Koautor konnte Benjamin Garske gewonnen werden, um die Bandbreite der aktuellen Entwicklungen auf kommunaler Ebene noch besser abbilden zu können. Wir beide waren bzw. sind langjährig ehrenamtlich in unterschiedlichen Funktionen aktiv, wodurch wir die Theorien und empirischen Analysen mit praktischen Erfahrungen sinnvoll ergänzen können.

Verwaltungswissenschaft ohne Praxiserfahrung kann unseres Erachtens weder Studierende auf ihren späteren Beruf vorbereiten noch das Interesse von bereits in der Verwaltung tätigen Personen wecken.

Ein wichtiger Aspekt war, dass das Lehrbuch nicht mit jeder Auflage immer umfangreicher wird. Daher haben wir zunächst die theoretischen Teile entschlackt. Viele veraltete Beispiele wurden gestrichen. Neu hinzugekommen sind aktuelle Reformleitbilder, wie die Bürgerkommune, die Verwaltungsdigitalisierung oder der Abbau von Vetopositionen. Die Einleitung und das Schlusskapitel wurden grundlegend überarbeitet bzw. neu gefasst.

Dies war auch deshalb notwendig, weil multiple, sich überlagernde Phänomene wie Ressourcenengpässe, geoökonomische und -politische Wirkungszusammenhänge (Lieferkettenprobleme, Kriege oder Migration) und Krisen (Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2007/08, COVID-19 2020) die Ziele und Herausforderungen für die Verwaltung zum Teil grundlegend verändert haben. Während in der ersten Auflage des Lehrbuchs vor allem die Effizienzorientierung und das New Public Management im Vordergrund standen, geht es in den aktuellenKrisen verstärkt um Problemlösung und den Erhalt der Leistungs- und Handlungsfähigkeit, wobei gerade die zunehmenden Auseinandersetzungen in den Haushaltsdebatten zeigen, dass Effizienz nur vorübergehend an Bedeutung verloren hat. Die zurückliegenden Auseinandersetzungen um die Schuldenbremse verdeutlichen, dass Effizienz und Haushaltskonsolidierung nicht die einzigen zu berücksichtigenden Kriterien sein können. Im internationalen Vergleich steht Deutschland bei der Verschuldung noch relativ gut da. Allerdings hat die starke Konsolidierungsorientierung zu anderen Problemen geführt. Jahrzehntelang wurden – im Vergleich zu anderen Ländern – zu wenig öffentliche Investitionen getätigt. Die Folgen sind marode Infrastrukturen und eine abnehmende Standortattraktivität, was sich langfristig negativ auf den Staat auswirkt.

Bei Verwaltungsreformen gilt es, unterschiedliche Ziele bzw. Zielvorstellungen gegeneinander abzuwägen, weil die öffentliche Verwaltung bei der Leistungserbringung weit mehr Ziele verfolgen muss – oder sollte – als etwa ein Unternehmen.

Insofern kann es auch nicht den einen richtigen Modernisierungspfad geben; stattdessen muss politisch über mögliche Neuausrichtungen diskutiert und entschieden werden.

Die Verwaltungswissenschaft kann theoretische Ansätze und empirische Daten bereitstellen, um diese Diskussionen zu unterstützen. Sie ist jedoch nur bedingt in der Lage, präzise Prognosen oder Empfehlungen zu geben. Auch deshalb bleibt die Einführung oder Fortführung von

Verwaltungsreformvorhaben – neben normativen demokratietheoretischen Überlegungen – immer auch eine politische Entscheidung.

Bei der zweiten Auflage haben wir von den zahlreichen Rückmeldungen der Kolleginnen und Kollegen und insbesondere der Studierenden der FernUniversität Hagen profitiert. Ihnen gilt unser herzlicher Dank.

Nina Kubitzek, Quinn Luna Davidson und Frederik Müller haben mit großer Sorgfalt die nicht immer einfache Überarbeitung und Überprüfung des Literaturverzeichnisses sowie die redaktionelle Unterstützung und das Lektorat übernommen. Unser besonderer Dank gilt Alice Meyer, die mit ihrem Wissen, ihrer Umsicht und ihrem unermüdlichen Einsatz wesentlich zum Gelingen dieses Buches beigetragen hat. Alle verbleibenden Fehler und Unzulänglichkeiten liegen selbstverständlich in unserer alleinigen Verantwortung.

Lars Holtkamp Benjamin Garske

Hagen, Oktober 2024

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ... 3
Inhaltsverzeichnis ... 5
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis ... 8
1 Einleitung ... 9
1.1 Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand ... 12
1.2 Das Konzept des Lehrbuchs ... 14
2 Neue Politische Ökonomie ... 20
2.1 Ausgabenexpansion durch gewählte Repräsentanten ... 22
2.1.1 Wachstumsmodelle bei vollkommenem Informationsniveau ... 23
2.1.2 Wachstumsmodelle bei unvollkommenem Informationsniveau ... 25
2.1.3 Wachstumsmodelle und Gefangenendilemma im Mehrparteiensystem ... 26
2.1.4 Institutionelle Reformvorschläge ... 28
2.2 Ausgabenexpansion durch Bürokratien ... 29
2.3 Integrationsversuche von Ansätzen der NPÖ im Zentralisierungs- und Fragmentierungsansatz ... 33
3 Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung ... 37
3.1 Sozioökonomische Faktoren ... 39
3.2 Institutionelle Faktoren ... 41
3.3 Verwaltungs- und Regierungsorganisation ... 46
3.4 Parteiendifferenzhypothese ... 48
3.5 Organisierte Interessen ... 51
3.6 Erblast, Inkrementalismus, historischer Institutionalismus und Politikakkumulation ... 51
3.7 Exkurs: Inkrementalismus versus Planungseuphorie in der Verwaltungswissenschaft ... 55
4 Theorien und Analyseschritte der empirischen Verwaltungswissenschaft ... 59
4.1 Theorien und Heuristiken ... 60
4.1.1 Neoinstitutionalistische Theorien ... 60
4.1.2 Policyorientierte Analyseraster ... 66
4.2 Analyseschritte der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft in Studium und Forschung ... 81
4.3 Methoden der empirischen Verwaltungsreformwissenschaft ... 88
5 New Public Management ... 99
5.1 Zentrale Bausteine und Ziele des NSM ... 99
5.2 Das Leitbild des Neuen Steuerungsmodells aus der Rational-Choice-Perspektive ... 101

5.3 Die Umsetzungsdefizite ... 102
5.4 Die Ursachen des Scheiterns aus der Rational-Choice-Perspektive ... 104
5.4.1 Politisches Kontraktmanagement ... 104
5.4.2 Delegation von Budgetverantwortung ... 105
5.4.3 Outputorientierte Steuerung ... 107
5.5 Weiterentwicklungen des Neuen Steuerungsmodells als Doppik ... 108
5.6 Rezentralisierung ... 111
5.7 Die Post-NPM-Debatte ... 114
6 Das Reformleitbild der Bürgerkommune zwischen Steuerung und Governance ... 115
6.1 Von der Steuerung zu Governance und wieder zurück? ... 115
6.2 Das Konzept der Bürgerkommune ... 118
6.3 Empirische Umsetzung ... 120
6.3.1 Leistungen ... 120
6.3.2 Grenzen ... 121
6.3.3 Probleme ... 122
6.4 Entwicklungsperspektiven ... 123
7 Verwaltungsdigitalisierung – Stillstand beschleunigen?! ... 128
7.1 Verwaltungsdigitalisierung im Kontext von Verwaltungsreformen ... 131
7.2 Kluger Weg: Bottom-up oder Top-down? ... 133
7.3 Das Onlinezugangsgesetz (OZG) ... 134
7.4 OZG 2.0: What's next? ... 144
7.5 Exkurs: Open Source in der Verwaltung ... 147
7.6 Spannungsfelder der digitalen Transformation: Perspektiven und Handlungsbedarfe 150
7.7 Nebenaspekt: Kommunikation und Design in der digitalen Welt ... 154
8 Der inkrementelle Abbau von Vetopositionen ... 156
8.1 Effektivitäts- und Effizienzprobleme durch kommunale Vetopositionen ... 157
8.1.1 Verhandlungsdemokratie und Vetopositionen ... 158
8.1.2 Finanzausstattung, Kommunalaufsicht und Vetopositionen ... 162
8.1.3 Beispiele aus der kommunalen Infrastrukturpolitik ... 164
8.1.4 Aktuelle Entwicklungen und potenzielle Auswirkungen auf Akteurskonstellationen ... 165
8.2 Umgehung der Schuldenbremse und des kommunalen Haushaltsausgleichs ... 168
8.2.1 Umgang mit der Schuldenbremse in Bund und Ländern seit 2020 ... 168
8.2.2 Umgang mit dem kommunalen Haushaltsausgleich in NRW seit 2020 ... 170
8.2.3 Exkurs: NKF-CUIG und die Folgen des Sonderwegs ... 174

8.3 Inkrementeller Abbau von direktdemokratischen Veto-positionen 178
8.4 Verfahrensbeschleunigung in Erneuerbaren-Energien-Projekten: Entwicklungslinien in Deutschland 182
8.4.1 Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie EE-RL/RED III der Europäischen Union: ambitionierter Systemwechsel? 186
8.5 Rekommunalisierung 189
9 Ergebnisse und Perspektiven der Reformanalyse 192
9.1 Ergebnisse effizienzorientierter Reformen aus unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Perspektiven 192
9.2 Pragmatisches Management und pragmatische Verwaltungswissenschaft 195
Literatur 205

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen:

Abbildung 1: Steuereinnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden/Gemeindeverbände (1992-2022) 41
Abbildung 2: Schuldenstandquoten der EU-Mitgliedstaaten (in % des Bruttoinlandsproduktes) 44
Abbildung 3: Fiskalische Effekte einer permanenten Neuverschuldung 52
Abbildung 4: Analyse von Verwaltungsreformen nach dem Politikzyklus 77
Abbildung 5: Argumentationsschritte der normativen und policy-orientierten Verwaltungswissenschaft –..... 86
Abbildung 6: Outputorientierte Steuerung und Neue Politische Ökonomie..... 108
Abbildung 7 Bewertung der im Modell vorgeschriebenen Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung (Vergleich 2010 und 2024)..... 110
Abbildung 8: Mögliche Bausteine für das gemeinsame »Dach« der Bürgerkommune 119
Abbildung 9: OZG-Leistungen (Bundesländer) 141
Abbildung 10: OZG-Leistungen NRW (Kreise und kreisfreie Städte) 142
Abbildung 11: Kumulierte Isolierungssumme (in Mio. Euro) 175
Abbildung 12: Pro Kopf-Ergebnisse 2019, 2021 und Planansatz 2023 176
Abbildung 13: Erklärungs- und Lösungsansätze für Haushaltsdefizite aus der Rational-Choice-Perspektive..... 195

Tabellen:

Tabelle 1: Dimensionen des Politikbegriffs..... 37
Tabelle 2: Neoinstitutionalistische Ansätze im Vergleich..... 65
Tabelle 3: Potenzielle Erklärungsvariablen für die Einführung von Reformen und Reformergebnisse 74
Tabelle 4: Offene und verdeckte Taktiken in Organisationen..... 80
Tabelle 5: Evaluationsfelder für Verwaltungsreformen bei studentischen Primärerhebungen 83
Tabelle 6: Mögliche Bewertungskriterien für Reformen..... 88
Tabelle 7: Fiktives Beispiel für Auswahlkriterien beim qualitativen Vergleich..... 97
Tabelle 8: Kommunale Verhandlungsdemokratie und Entscheidungsstrukturen 160
Tabelle 9: Kommunale Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (Kern- und Extrahaushalte; in Euro pro Kopf) 172
Tabelle 10: Isolierung Mitgliedskommunen Regionalverband Ruhr (Finanzplanungszeitraum 2020-2026)..... 177
Tabelle 11: Politikwissenschaftliche Reformleitbilder 196

1 Einleitung

Die Verwaltung wird von gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen und Transformationsprozessen überholt. Verwaltung und Demokratie stehen vor der größten Herausforderung der Nachkriegszeit. Multiple, sich überlagernde Phänomene wie Ressourcenengpässe, geoökonomische und –politische Wirkungszusammenhänge (Lieferkettenprobleme, Kriege oder Migration) und Krisen (Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2007/08 oder COVID-19 2020) nehmen an Zahl und Tragweite zu. Die Erbringung öffentlicher Leistungen und die an sie gestellten Erwartungen werden anspruchsvoller und komplexer. Probleme in Bereichen wie Klimawandel und -anpassung, Infrastruktur, Energiewende, Integration oder (Verwaltungs-)Digitalisierung bzw. digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung und Cybersicherheit sind weitgehend ungelöst. Die Herausforderungen des demographischen Wandels sind groß (Stabilität der Alterssicherungssysteme, Fachkräftemangel in Verwaltung und Privatwirtschaft, steigender Bedarf an Betreuungs-, Pflege-, aber auch Bildungsleistungen, Infrastrukturanpassungen etc.). Die geburtenstarken Jahrgänge (»Babyboomer«) erreichen das Rentenalter. All dies erfordert staatliche Handlungsfähigkeit.

Kurzfristig geht es vor allem um einfache, aber effektive Problemlösungsansätze. Neue Verwaltungsleitbilder sind nach der langen Reformwelle des New Public Management (NPM) nicht klar erkennbar. Zwar gibt es mit der Verwaltungsdigitalisierung, der Bürgerkommune und Public Governance potenzielle Kandidaten, von denen in Deutschland aber wohl nur die Verwaltungsdigitalisierung bzw. die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung eine ähnlich starke Prägekraft entfalten wird wie das NPM.

Die NPM-Reform war wirkmächtig, hatte aber viele nicht-intendierte Effekte, wie z.B. hohe Transaktionskosten durch Neobürokratisierung. Im aktuellen Krisenmanagement geht es dabei weniger um Effizienz und Haushaltskonsolidierung, wie es schon die markigen Worte des Bundeskanzlers in der COVID-19- und Energiekrise (»Bazooka«; »Doppelwumms« etc.) suggerieren. Hier steht vor allem der maximale Wirkungsgrad der Maßnahmen – also die Effektivität – im Vordergrund, »koste es, was es wolle!« (Schimank 2022, S. 14).

In Krisenzeiten ist die Erwartungshaltung der Wählerschaft an die hierarchische Steuerung (und einen handlungsfähigen Staat) höher (Rakšnys et al. 2022, S. 200; Bode et al. 2023, S. 9f.). In den Konzepten NPM und Public Governance sollte diese noch weitgehend durch andere Koordinationsmechanismen (Markt bzw. Netzwerke) ersetzt werden. Die kommunalen Verwaltungsspitzen haben z.B. während der COVID-19-Krise ihre Kommunikation stärker hierarchisiert (Bogumil/Holtkamp 2023). Auch wenn der Höhepunkt der COVID-19 Krise überschritten sein sollte, ist davon auszugehen, dass sich andere Krisen weiter zuspitzen. Krisenärmere Zeiten, wie z.B. nach der globalen Weltwirtschafts- und Finanzkrise 2007/08, sind kaum zu erwarten. Für den Klimawandel und die Kosten der Klimaanpassung gilt dies in besonderer Weise.

Eine weitere Herausforderung ist die in Krisenzeiten zu beobachtende Etablierung des Rechtspopulismus auf kommunaler Ebene (Bogumil/Holtkamp 2023). Zwar ist es bisher die Ausnahme, dass die AfD kommunale Spitzenbeamte stellt und es ist ihr noch nicht gelungen, die Verwaltung als Instrument des Demokratieabbaus zu nutzen (vgl. im internationalen Vergleich Bauer

2023), doch könnten beispielsweise hohe sozioökonomische Unsicherheiten und/oder eine andauernde Energiepreiskrise der AfD weiteren Zuspruch bescheren. Bereits seit längerem ist z.B. zu beobachten, wie die AfD die Energiewende vor Ort durch Bürgerbegehren/-entscheide und Klagewege zu blockieren versucht (Bogumil/Holtkamp 2023). Nicht zuletzt deshalb ist eine Diskussion um die Beschleunigung von z.B. Erneuerbaren-Energien-Projekten durch den Abbau von Bürgerbeteiligung entbrannt (vgl. kritisch Kühn 2023), die im Public Governance noch ausgebaut werden sollte.

Die massiven Krisen lassen den Entscheidungsträgern scheinbar keine Wahl. Der anhaltende Zuzug von Ausländern und Asylsuchenden wird z.B. häufig als Ursache für Probleme im Umgang mit Migration und Integration herangezogen. Diese Krisendarstellung verschleiert allerdings, dass teils ineffiziente Verwaltungsstrukturen mit resultierenden Vollzugs- und Koordinationsproblemen Teil der Herausforderung sind (vgl. »Verwaltungskrise«) und Migration mancherorts nur ein Brennglas auf Themen sozialer Ungleichheit wirft, wo wiederum der eigentliche staatliche Handlungsbedarf liegt (z.B. Bildungsungleichheit).

In jeder Hinsicht ist eine Überwindung des anhaltenden Krisenmodus zur Vermeidung einer noch stärkeren Belastung künftiger Generationen notwendig. Welche Alternativen möglich gewesen wären, zeigt sich jedoch bei näherer Betrachtung. Durch Umverteilung oder eine stärkere Besteuerung der oberen Mittel- und Oberschicht hätte der starke Anstieg der Verschuldung zumindest teilweise vermieden werden können. Hier kommen jedoch die Interessen der Politiker als Stimmenmaximierer zum Tragen, wie es der Rational-Choice-Ansatz, eine der zentralen theoretischen Perspektiven unseres Lehrbuches (unter Berücksichtigung begrenzter Rationalität), nahelegt.

»Geben ist seliger denn Nehmen« gilt dabei auch in der Haushaltspolitik. Die Wahrscheinlichkeit eines Überbietungswettbewerbs bzw. eines Überangebots ist hoch, da sich zusätzliche Leistungsangebote für die eigene oder potenzielle Wählerklientel vor Wahlen durchaus lohnen, vor allem wenn gleichzeitig keine größeren Wählergruppen dafür direkt Steuern entrichten müssen und die Lasten über Verschuldung in die Zukunft verschoben werden (Schröter 2022, S. 562f.; Frey 2022). Besonders »lohnend« ist die Strategie, wenn die Verschuldung intransparent über Schattenhaushalte erfolgt, wie dies in Zeiten der Polykrise massiv praktiziert wurde.

All dem sind Grenzen gesetzt. Für eine weitere Krise stehen kaum noch Haushaltsmittel zur Verfügung (Schröter 2022, S. 563). Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht Ende 2023 mit seinem Urteil zur Umwidmung des Corona-Sondervermögens den Konsolidierungsdruck auf die Entscheidungsträger in Bund und Ländern deutlich erhöht. Der Bundesrechnungshof hat bereits deutliche Mahnungen an die politischen Entscheidungsträger gerichtet. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition um die immer knapper werdenden Finanzmittel nehmen deutlich zu. Allein die Zinslast im Bundeshaushalt hat sich in nur zwei Jahren nahezu verzehnfacht (Bundesrechnungshof 2023a). Neben den jenseits der Schuldenbremse neu geschaffenen Sondervermögen ist vor allem das gestiegene Zinsniveau für diese Entwicklung verantwortlich. Der Finanzwissenschaftler Martin Junkernheinrich hat die prekäre Situation dabei gut auf den Punkt gebracht:

> *»Der finanzielle Bedarf für diese vielfältigen politischen Herausforderungen führt – nüchtern betrachtet– in eine fiskalische Überforderungsfalle« (2023, S. 15).*

In den 2010er Jahren konnten die öffentlichen Haushalte bei historisch niedrigen Zinsen und sprudelnden Steuereinnahmen lange Zeit Überschüsse erzielen (Büttner/Meures 2019, S. 59f.; Gebhardt/Siemers 2020), ohne dass die Verschuldung nennenswert zurückgeführt wurde. Dies dürfte vorerst vorbei sein und zur Rückkehr zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Das vorliegende Lehrbuch konzentriert sich daher auf die empirische Analyse effizienz- und effektivitätsorientierter Verwaltungsreformen.

Haushaltskonsolidierung war seit den 1990er Jahren bis Anfang 2010 das beherrschende Thema in vielen Verwaltungen und wesentlicher Treiber der meisten Verwaltungsreformen. Kaum eine Verwaltungsreform wurde nicht mit der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung begründet und fast jedes neue Gesetzesvorhaben stand unter Finanzierungsvorbehalt. Dennoch bleibt die Haushaltspolitik einem kleinen Zirkel von Experten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft vorbehalten, die in Haushaltskrisen zunehmend politische Prioritäten in allen Politikfeldern setzen und grundlegende Verwaltungsreformen anstoßen. Wer in der politischen Praxis von Verwaltungsreform spricht, meint häufig Haushaltskonsolidierung und Einsparungen. Die empirisch-analytische Verwaltungswissenschaft in Deutschland hat diesen Zusammenhang bislang nur unzureichend untersucht und läuft Gefahr, den Anschluss an die Verwaltungspraxis zu verlieren. Und für die politisch-administrative Praxis gilt seit jeher: Wer den Haushalt nicht versteht oder »langweilig« findet, wird gerade in Zeiten der Haushaltsnotlage nicht effektiv demokratisch partizipieren können. Nicht von ungefähr hat Richelieu bereits im 16. Jahrhundert den Monarchen ins Stammbuch geschrieben:

> *»Der Haushalt ist der Nerv des Staates. Daher muss er den profanen Augen der Untertanen entzogen werden«.*

In der Verwaltungswissenschaft wird heute nicht mehr vom Untertanen gesprochen. Die Untertanen von einst sind Bürger und Wähler im demokratischen Rechtsstaat geworden und sollen nach den neuen Leitbildern der Verwaltungsreform Kunden, Mitgestalter und Auftraggeber öffentlicher Leistungen sein. Aber verstehen sie damit auch den Haushalt und den Haushaltsplan als zentrales Instrument demokratisch kontrollierter Herrschaft besser, und gibt es in der aktuell wiederkehrenden Haushaltskrise überhaupt noch etwas zu entscheiden?

Politik und Verwaltung haben in Bund, Ländern und Kommunen in der Haushaltkrise seit den 1990er Jahren empirisch sehr unterschiedliche Pfade beschritten, was neben unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen vor allem auf die Wahrnehmungen und Präferenzen der handelnden Akteure zurückzuführen ist. Haushaltskonsolidierung ist nicht und muss wohl auch nicht das Maß aller Dinge sein, sondern wird mit anderen Zielen von Politik und Verwaltung abgewogen. Es reicht mitunter sogar aus, »wenn nur genügend Leute auf die Straße gehen, um ein bestimmtes Anliegen zu verteidigen« (Schimank 2009, S. 265), dass gewählte Repräsentanten im Lichte der anstehenden Wahlen von Kürzungsplänen oder Reformvorhaben Abstand nehmen. Vermeintlich alternativlose Konsolidierungs- und Reformpfade können dann plötzlich verlassen werden. Zugleich zeigen die Haushaltskrisen in den EU-Ländern, dass eine expansive

Verschuldung einen hohen politischen Preis haben (z.B. die Wiederwahl einer Regierung gefährden) und den Handlungsspielraum staatlicher Politik durch die zunehmende Zinsbelastung empfindlich einengen kann. Steuereinnahmen und Staatsanleihen sind nicht beliebig vermehrbar. Die Erblasten vergangener politischer (Nicht-)Entscheidungen belasten den deutschen Sozialstaat in Form hoher Schuldenstände, aus dem Ruder gelaufener sozialer Sicherungssysteme und steigender Pensions- bzw. Rentenzahlungen erheblich. Allein deshalb wird der Schulden- und Defizitdiskurs auf unabsehbare Zeit immer wieder im Mittelpunkt stehen (Streek/Mertens 2010; Schimank 2023a, S. 56) und den Staat und die Verwaltungen zu immer neuen Reformankündigungen zwingen. Die konkreten Inhalte, die Verteilung der Konsolidierungslasten und -gewinne sowie die Reformwirkungen sind dabei politisch gestaltbar und offen.

Bis in die 2010er Jahre wurden hochpolitische und konfliktträchtige Verwaltungsreformen eingeleitet, deren Entstehungs- und Umsetzungsprozesse von einer empirisch orientierten Verwaltungswissenschaft analysiert werden müssen.

Welchen Sinn und Zweck sollte eine empirische Verwaltungswissenschaft, die sich zunehmend als praxisorientierte Verwaltungsreformwissenschaft definiert, auch sonst haben, wenn sie nicht empirisch untersucht, ob die vielen mit Verweis auf Effizienz und Haushaltskonsolidierung eingeleiteten Verwaltungsreformen tatsächlich ihre Ziele erreicht haben? Unter Verwaltungsreformen im weiteren Sinne werden dabei in diesem Lehrbuch sehr heterogene Untersuchungsgegenstände gefasst, die nicht nur auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung abstellen, sondern auch die parlamentarische Arena in ihrer engen Verflechtung mit der Verwaltung sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements einbeziehen. Verwaltungsreformen werden allgemein definiert als »geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen der Verwaltung« (Bogumil/Jann 2009, S. 219) unter Einbeziehung ihrer parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Außengrenzen.

Insgesamt sollte sich die empirische Verwaltungswissenschaft also sehr viel stärker in theoriegeleiteten Untersuchungen mit effizienzorientierten Verwaltungsreformen (im weiteren Sinne) auseinandersetzen.

1.1 Der verwaltungswissenschaftliche Forschungsstand

Die Verwaltungswissenschaft bzw. ihre verschiedenen Teildisziplinen beschäftigen sich zwar traditionell intensiv mit der Haushaltsplanung, orientieren sich dabei aber weitgehend an rechtlichen Vorgaben und wünschenswerten Zielen der Haushaltspolitik. Der Haushaltskreislauf, als Abstimmungsprozess zwischen Politik und Verwaltung von der Haushaltsaufstellung bis zum Haushaltsvollzug, soll entsprechend den jeweils historisch variierenden Zielsetzungen reformiert werden. Dies geschieht häufig, ohne dass diese Prozesse und die darin zum Ausdruck kommenden Konflikte, Machtverteilungen und mikropolitischen Strategien empirisch näher untersucht und in den Reformkonzepten angemessen berücksichtigt werden. Hinzu kommt in den letzten Jahrzehnten eine Verengung der normativen Verwaltungswissenschaft auf effizienzorientierte, betriebswirtschaftliche Reformen. Dabei tritt die Frage nach der demokratischen Legitimation der Haushaltspolitik, die früher wegen zu starker Verwaltungsdominanz und Entparlamentarisierung problematisiert wurde, zunehmend in den Hintergrund. So geht bei den propagierten

Verwaltungsreformen häufig die Einsicht verloren, dass der Haushaltsprozess gerade im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung elementare demokratische Funktionen zu erfüllen hat (vgl. zur Multirationalität der Verwaltung Lenk 2020) und dass in diesem Bereich Verwaltungsreformen häufig indirekt auch Demokratie- und Parlamentsreformen sind.

Bis Anfang der 2010er-Jahre wurden politische Reformen gesucht, die Effizienz und damit in der Praxis vor allem Haushaltskonsolidierungseffekte versprachen. Dies hat wesentlich zum Bedeutungszuwachs der betriebswirtschaftlichen Verwaltungswissenschaft beigetragen. Allerdings ist festzustellen, dass keine der verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen ein ausgeprägtes Interesse an den tatsächlichen Konsolidierungseffekten dieser Reformen in Deutschland gezeigt hat. Die betriebswirtschaftliche Verwaltungsforschung ist überwiegend normativ-konzeptionell und nur selten empirisch fundiert. Sie propagiert mit New Public Management, Doppik und strategischem Management scheinbar immer effizientere Verwaltungsreformen, interessiert sich aber nur selten für die tatsächlichen Reformergebnisse, die häufig die Verwaltungsineffizienzen sogar verstärken. Ihr Nutzen für die Verwaltungspraxis ist aufgrund dieser geringen empirischen Orientierung zweifelhaft.

Demgegenüber ist die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung zwar stärker empirisch orientiert (vgl. hierzu grundlegend Bogumil/Jann 2020), hat sich aber in Deutschland traditionell kaum mit effizienzorientierten Reformen und deren möglichen Konsolidierungseffekten beschäftigt. Im Vordergrund steht die demokratische Legitimation von Verwaltungen durch Bürgerbeteiligung und neue Governance-Formen, ohne dabei jedoch auf die Haushaltspolitik eingehend zu behandeln. Allenfalls wird konstatiert, dass sich die präferierte stärkere Bürgerbeteiligung und -mitwirkung für den Staat schon »rechnen« werde (Kersting 2004), ohne diese Annahme empirisch zu untermauern. Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung ist nach herrschender Meinung nur für Effektivität und demokratische Legitimation, nicht aber für Effizienz zuständig (Benz 2003; Bogumil/Jann 2020; Scharpf 1970).

Seit den 2000er Jahren ist jedoch ein verstärktes empirisches Interesse der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung an Effizienzfragen und insbesondere an den Transaktionskosten von Verwaltungsreformen zu verzeichnen (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann/Wollmann 2006; Kuhlmann 2009). Dies ist bislang jedoch noch zu wenig von theoretischen Erklärungsmodellen geleitet und kaum in den allgemeinen Forschungsstand zu Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreformen eingebettet.

Die juristisch dominierte Verwaltungswissenschaft schließlich erschöpft sich zumeist darin, das Haushaltsrecht und die Rechtsprechung zu referieren und die nicht rechtskonforme Verschuldungspraxis und die Verletzung der Grundsätze des Haushaltsausgleichs zu rügen, um daraus neue rechtliche Anforderungen zu entwickeln oder einen noch schonungsloseren Vollzug bereits geltender Normen zu fordern. Dass diese Empfehlungen politisch kaum umsetzbar sind (und wenn, dann häufig ohne nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung, vgl. zuletzt Holtkamp 2010), wird von der Rechtswissenschaft nicht weiter thematisiert. Ähnlich wie die betriebswirtschaftlich orientierte Verwaltungswissenschaft verzichtet die juristische Disziplin häufig auf empirische Untersuchungen.